



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 10 septembrie 2013¹

Cauza C-43/12

**Comisia Europeană
împotriva
Parlamentului Europeanși**

Consiliului Uniunii Europene

„Directiva 2011/82/UE — Schimb transfrontalier de informații privind încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră — Alegerea temeiului juridic — Articolul 87 alineatul (2) litera (a) TFUE — Articolul 91 alineatul (1) litera (c) TFUE”

1. Prin prezenta acțiune, Comisia Europeană contestă temeiul juridic în care a fost adoptată Directiva 2011/82/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2011 de facilitare a schimbului transfrontalier de informații privind încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră² (denumită în continuare „directiva”).
2. Această directivă instituie un sistem de schimb de informații care permite autorității competente din statul membru în care a fost săvârșită o încălcare a normelor de circulație rutieră să obțină, de la statul membru de înmatriculare, datele care îi vor permite să identifice persoana răspunzătoare de încălcarea constatată.
3. Inițial, Comisia își întemeiează Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de facilitare a aplicării transfrontaliere a normelor în domeniul siguranței rutiere³ pe articolul 71 alineatul (1) litera (c) CE, care corespunde în prezent articolului 91 alineatul (1) litera (c) TFUE.
4. Această ultimă dispoziție face parte din titlul VI din partea a treia din Tratatul FUE, referitor la transporturi. Aceasta are următorul cuprins:

„În vederea punerii în aplicare a articolului 90 și ținând seama de aspectele speciale privind transporturile, Parlamentul European și Consiliul [Uniunii Europene,] hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor, stabilesc:

[...]

(c) măsurile care permit îmbunătățirea siguranței transporturilor;

[...]”

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO L 288, p. 1.

3 — COM(2008) 151 final.

5. În urma unor negocieri îndelungate și dificile care au condus la reducerea conținutului directivei, Consiliul a considerat că directiva nu trebuia adoptată în cadrul politicii comune în domeniul transporturilor, ci în temeiul articolului 87 alineatul (2) TFUE, care face parte din capitolul 5 („Cooperarea polițienească”) din titlul V („Spațiul de libertate, securitate și justiție”) din partea a treia a Tratatului FUE. În acord cu Parlamentul European, în cele din urmă, a fost reținut acest temei juridic.

6. Articolul 87 alineatul (1) TFUE prevede că „Uniunea instituie o cooperare polițienească care implică toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de poliție, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor”.

7. Potrivit articolului 87 alineatul (2) TFUE:

„În înțelesul alineatului (1), Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară, pot stabili măsuri referitoare la:

(a) colectarea, stocarea, prelucrarea și analizarea informațiilor în domeniu, precum și schimbul de informații;

[...]”

8. În susținerea poziției sale potrivit căreia directiva ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 91 alineatul (1) litera (c) TFUE, Comisia invocă faptul că directiva are drept obiectiv principal îmbunătățirea siguranței rutiere și că acest obiectiv ține de politica comună în domeniul transporturilor. Mecanismul de schimb de informații instituit de directivă ar fi doar un mijloc pentru atingerea unui astfel de obiectiv.

9. De asemenea, aceasta susține că articolul 87 alineatul (2) TFUE are un domeniu de aplicare limitat la materia penală, astfel încât această dispoziție nu ar putea servi drept temei juridic decât în vederea creării unui sistem de schimb de informații cu privire la infracțiuni. Pentru a defini ceea ce noțiunea de materie penală acoperă în dreptul Uniunii, ar trebui menținută o trimitere la calificările reținute în dreptul național. Numai încălcările care fac parte în mod formal din dreptul penal al statelor membre ar putea face, așadar, obiectul unui schimb de informații în temeiul articolului 87 alineatul (2) TFUE.

10. Având în vedere concepția reținută astfel de Comisie a domeniului de aplicare al acestei dispoziții, mecanismul de schimb de informații instituit de directivă nu s-ar încadra, în opinia acesteia, în cooperarea polițienească în sensul articolului 87 TFUE. Astfel, încălcările normelor de circulație care sunt vizate de directivă nu ar fi calificate exclusiv drept „infracțiuni” în drepturile statelor membre. O examinare a sistemelor juridice din aceste state ar evidenția astfel că aceste încălcări intră atât sub incidența dreptului administrativ, cât și a dreptului penal al statelor respective. Constatarea potrivit căreia încălcările normelor de circulație pot fi considerate în anumite state membre ca reprezentând încălcări administrative ar împiedica, așadar, Uniunea Europeană să instituie, în temeiul articolului 87 alineatul (2) TFUE, un sistem de schimb de informații referitor la încălcări ale normelor de circulație.

11. Parlamentul European și Consiliul contestă abordarea susținută de Comisie, precum și de toate statele membre care au intervenit în cadrul prezentei acțiuni⁴.

4 — Este vorba despre Regatul Belgiei, Irlanda, Ungaria, Republica Polonă, Republica Slovacă, Regatul Suediei, precum și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

12. Pentru motivele pe care urmează să le dezvoltăm în continuare, considerăm de asemenea că Comisia susține o concepție prea restrictivă a domeniului de aplicare al articolului 87 alineatul (2) TFUE și că această dispoziție constituia într-adevăr temeiul juridic corect al sistemului de schimb de informații instituit de directivă.

I – Aprecierea noastră

13. Prin prezenta acțiune, se solicită să se stabilească dacă un sistem de schimb de informații care permite identificarea persoanelor care au săvârșit o încălcare a normelor de circulație într-un alt stat membru decât statul lor de înmatriculare intră sau nu intră sub incidența cooperării polițienești reglementate de articolul 87 TFUE, în condițiile în care un astfel de sistem urmărește îmbunătățirea siguranței rutiere, iar încălcările în discuție nu sunt calificate drept „infrațiuni” în toate statele membre.

14. Precizăm de la bun început, chiar dacă acest lucru poate fi considerat ca fiind evident, că stabilirea temeiului juridic corespunzător pentru adoptarea directivei nu trebuie să fie în niciun mod influențată de particularitățile instituționale care disting în continuare, după Tratatul de la Lisabona, titlul V din partea a treia din Tratatul FUE, referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție, de celelalte politici sectoriale. Avem în vedere în special Protocolul (nr. 21) privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la Tratatul UE și FUE, precum și Protocolul (nr. 22) privind poziția Danemarcei, anexat la aceleași tratate.

15. Potrivit unei jurisprudențe constante, alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul acestui act. Dacă, prin analizarea unei măsuri, se dovedește că aceasta urmărește o dublă finalitate sau că are două componente și dacă una dintre aceste finalități sau componente poate fi identificată ca fiind principală, iar cealaltă nu este decât accesorie, actul trebuie să aibă un temei juridic unic, și anume temeiul impus de finalitatea sau de componenta principală ori preponderentă⁵.

16. Astfel cum arată articolul 1 din aceasta, directiva „urmărește să asigure un nivel ridicat de protecție pentru toți utilizatorii drumurilor din Uniune, facilitând schimbul transfrontalier de informații privind încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră și, prin acesta, executarea sancțiunilor, atunci când încălcările respective sunt săvârșite cu un vehicul înmatriculat în alt stat membru decât statul membru în care s-a săvârșit încălcarea”.

17. Urmărind astfel să asigure un nivel ridicat de protecție pentru toți utilizatorii drumurilor din Uniune, este de necontestat că legiuitorul Uniunii urmărește obiectivul de îmbunătățire a siguranței de care trebuie să beneficieze acești utilizatori atunci când utilizează drumurile din statele membre, reducând numărul persoanelor decedate sau rănite, precum și pagubele materiale. Acest obiectiv este invocat, printre altele, în considerentele (1), (6), (15) și (26) ale directivei.

18. Într-adevăr, astfel cum se precizează în considerentul (1) al directivei, „[î]mbunătățirea siguranței rutiere reprezintă un obiectiv central al politicii Uniunii în domeniul transporturilor”. De altfel, se poate deduce din jurisprudența Curții că legiuitorul Uniunii este competent, în temeiul articolului 91 alineatul (1) litera (c) TFUE, să adopte dispoziții comune având ca obiect îmbunătățirea siguranței rutiere⁶.

5 — A se vedea printre altele Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul European/Consiliul (C-130/10, punctele 42 și 43).

6 — A se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania și Finlanda/Parlamentul European și Consiliul (C-184/02 și C-223/02, Rec., p. I-7789, punctul 30).

19. Și totuși, constatarea potrivit căreia directiva urmărește îmbunătățirea siguranței rutiere nu ne pare suficientă pentru ca aceasta să intre în domeniul de aplicare al politicii în domeniul transporturilor și să fie exclusă din domeniul de aplicare al cooperării polițienești reglementate de articolul 87 TFUE.

20. Astfel, în opinia noastră, obiectivul care urmărește asigurarea unui nivel ridicat de protecție pentru toți utilizatorii drumurilor din Uniune poate avea legătură cu cel urmărit în cadrul titlului V din partea a treia din Tratatul FUE, referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție, și anume, potrivit articolului 67 alineatul (3) TFUE, atingerea unui nivel ridicat de siguranță.

21. În plus, punerea în aplicare a unei cooperări polițienești în cadrul articolului 87 TFUE, care permite o sancționare mai eficientă a unei categorii de încălcări, poate avea pe deplin un obiectiv de interes general urmărit de asemenea în cadrul unei politici sectoriale, precum politica în domeniul transporturilor.

22. Observăm în această privință că, în cadrul domeniului conex al cooperării judiciare în materie penală, articolul 83 alineatul (2) TFUE permite Uniunii să stabilească norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor, în cazul în care apropierea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre în materie penală se dovedește indispensabilă pentru a asigura punerea în aplicare eficientă a unei politici a Uniunii într-un domeniu care a făcut obiectul unor măsuri de armonizare⁷. Existența unui temei juridic care să permită armonizarea dreptului penal al statelor membre atunci când acest lucru este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite în cadrul politicilor sectoriale demonstrează că frontiera nu este etanșă între, pe de o parte, temeiurile juridice ale politicilor sectoriale și, pe de altă parte, cele care permit să se stabilească o cooperare polițienească sau judiciară în cadrul titlului V din partea a treia din Tratatul FUE. Astfel, o reglementare a Uniunii care ar avea drept obiect stabilirea unor norme minime referitoare la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor care afectează siguranța rutieră ar avea într-adevăr drept obiectiv îmbunătățirea siguranței rutiere, însă ar intra sub incidența articolului 83 alineatul (2) TFUE.

23. În aceeași ordine de idei, vom avea ocazia în continuare să evocăm un act de drept derivat care intră sub incidența cooperării judiciare în materie penală, și anume Decizia-cadru 2005/214/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a sancțiunilor financiare⁸ care, permițând recunoașterea sancțiunilor financiare aplicate în cazul încălcărilor normelor de circulație, contribuie în mod incontestabil la obiectivul de îmbunătățire a siguranței rutiere.

24. Trebuie să se deducă, așadar, din aceste elemente că cooperarea judiciară în materie penală, astfel cum a fost concepută prin Tratatul de la Lisabona, poate urmări obiective de interes general care țin de politici sectoriale. Nu înțelegem motivul pentru care ar trebui să se procedeze diferit în ceea ce privește cooperarea polițienească.

25. Din aceste prime considerații decurge că constatarea potrivit căreia directiva urmărește îmbunătățirea siguranței rutiere nu este determinantă în sine pentru a se decide dacă articolul 87 alineatul (2) TFUE sau articolul 91 alineatul (1) litera (c) TFUE constituie temeiul juridic corect al directivei.

26. Prin urmare, trebuie aprofundată examinarea finalităților urmărite de directivă, fără a limita analiza la obiectivul urmărit de îmbunătățire a siguranței rutiere.

7 — Cu privire la ceea ce poate fi calificat drept „armonizare penală accesorie”, a se vedea Bernardi, A., „L’harmonisation pénale accessoire”, Tricot, J., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l’art et la manière de légiférer pénalement selon l’Union européenne”, și Gindre, E., „Discussion – L’harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l’Union européenne”, *Le droit pénal de l’Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Paris, 2012, p. 153, 185 și, respectiv, 197.

8 — JO L 76, p. 16, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 150.

27. Hotărând să adopte directiva, legiuitorul Uniunii a pornit de la o constatare simplă, și anume că dezvoltarea liberei circulații a persoanelor în cadrul Uniunii este adeseori sinonimă cu nesanționarea în materia încălcărilor normelor de circulație.

28. Astfel cum se arată în expunerea de motive a propunerii de directivă, menționată mai sus, necesitatea de a institui un sistem de schimb de informații a luat naștere din faptul că încălcările normelor de circulație rămân deseori nesanționate dacă sunt comise cu un vehicul înmatriculat într-un alt stat membru decât statul membru în care a fost săvârșită încălcarea. Problema este acută mai ales în cazul încălcărilor înregistrate automat cu ajutorul camerelor de luat vederi de pe marginea căilor rutiere, deoarece în această situație nu există contact direct între conducătorul auto și agenții de poliție⁹.

29. În considerentul (2) al directivei, legiuitorul Uniunii constată astfel că „sanțiunile de natură financiară pentru anumite încălcări ale normelor de circulație adeseori nu sunt executate atunci când încălcările respective au fost săvârșite cu un vehicul înmatriculat în alt stat membru decât cel în care s-a săvârșit încălcarea”. Pornind de la această constatare, „[directiva] urmărește să garanteze că, și în astfel de cazuri, ar trebui asigurată cercetarea eficientă a încălcărilor normelor de circulație care afectează siguranța rutieră”.

30. Potrivit considerentului (6) al directivei, „[p]entru a îmbunătăți siguranța rutieră pe întreg teritoriul Uniunii și pentru a asigura aplicarea unui tratament egal conducătorilor auto, în ceea ce privește contravenienții rezidenți și nerezidenți, asigurarea punerii în aplicare ar trebui facilitată indiferent de statul membru în care este înmatriculat vehiculul. În acest scop, ar trebui instituit un sistem de schimb transfrontalier de informații privind anumite încălcări identificate ale normelor de circulație care afectează siguranța rutieră, indiferent de natura administrativă sau penală a acestora în temeiul dreptului statului membru implicat, care să acorde statului membru în care s-a săvârșit încălcarea acces la datele privind înmatricularea vehiculului (DÎV) de la statul membru de înmatriculare”.

31. În plus, potrivit considerentului (7) al directivei, „[u]n schimb transfrontalier de DÎV mai eficient, care să faciliteze identificarea persoanelor suspectate de săvârșirea unei încălcări a normelor de circulație care afectează siguranța rutieră, ar putea spori efectul disuasiv și ar putea determina un comportament mai prudent al persoanelor care conduc vehicule înmatriculate în alt stat membru decât cel în care s-a săvârșit încălcarea, prevenind astfel decese cauzate de accidente rutiere”.

32. Aceste considerente exprimă finalitatea principală a directivei, și anume cea de a permite o sancționare mai eficientă a încălcărilor normelor de circulație prin instituirea unui mecanism de cooperare polițienească. Acest mecanism este constituit dintr-un schimb de informații care permite identificarea persoanelor răspunzătoare de săvârșirea acestor încălcări ale normelor de circulație, ceea ce constituie o condiție prealabilă indispensabilă pentru urmărirea și sancționarea acestora de către autoritățile competente din statele membre.

33. Din această sancționare mai eficientă a încălcărilor normelor de circulație, care, prin efectul său disuasiv, va determina conducătorii nerezidenți să respecte normele de circulație rutieră din statele membre pe care le traversează, va decurge o îmbunătățire a siguranței rutiere. Aceasta este, în orice caz, intenția exprimată de legiuitorul Uniunii. Prin urmare, îmbunătățirea siguranței rutiere constituie scopul ultim, efectul dorit, iar sancționarea mai eficientă a încălcărilor normelor de circulație obiectivul imediat și direct, cele două obiective fiind, bineînțeles, strâns legate.

9 — Pagina 2 din această propunere de directivă.

34. Finalitatea care ne pare determinantă pentru a stabili care este temeiul juridic corect al directivei este, așadar, cea care urmărește să permită o sancționare mai eficientă a încălcărilor normelor de circulație prin instituirea unui mecanism de cooperare între autoritățile naționale competente în materie represivă. Considerăm că un act care urmărește o astfel de finalitate cu titlu principal trebuie să intre sub incidența cooperării polițienești în sensul articolului 87 TFUE.

35. Un astfel de act se înscrie pe deplin în acțiunea Uniunii prin care se urmărește realizarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție. În cazul în care termenul „libertate” conținut în această expresie vizează în mod incontestabil libera circulație a persoanelor în cadrul Uniunii, semnificația acestuia nu se oprește însă aici¹⁰. Astfel cum se arată în Planul de acțiune al Consiliului și al Comisiei privind modalitățile optime de punere în aplicare a dispozițiilor Tratatului de la Amsterdam referitoare la stabilirea unui spațiu de libertate, securitate și justiție¹¹, adoptat de Consiliul Justiție și afaceri interne din 3 decembrie 1998, este vorba de asemenea despre „libertatea de a trăi într-un mediu în care legea este respectată, cunoscând că autoritățile publice, separat sau împreună (la nivel național, la nivelul Uniunii Europene și dincolo de aceasta), își pun toate competențele în serviciul urmăririi și sancționării celor care urmăresc să conteste această libertate sau să abuzeze de ea”¹². Pe de altă parte, potrivit aceluiași document, spațiul de „justiție” are drept ambiție să „ofere cetățenilor un sentiment comun de justiție în întreaga Uniune”¹³. Or, astfel cum se exprimă în special în considerentul (6) al directivei, directiva urmărește să elimine tocmai sentimentul de injustiție care poate lua naștere din nesancționarea conducătorilor de vehicule înmatriculate într-un alt stat membru decât statul membru în care s-a săvârșit încălcarea.

36. Să vedem, în prezent, dacă conținutul directivei confirmă alegerea articolului 87 alineatul (2) TFUE drept temei juridic corect al acesteia.

37. Potrivit articolului 2 din directivă, aceasta se aplică în cazul a opt încălcări ale normelor de circulație care afectează siguranța rutieră, și anume excesul de viteză, nefolosirea centurii de siguranță, nerespectarea semnificației culorii roșii a semaforului, conducerea sub influența alcoolului, conducerea sub influența stupefiantelor, nefolosirea căștii de protecție, utilizarea unei benzi interzise și utilizarea ilegală a unui telefon mobil sau a altor dispozitive de comunicare în timpul conducerii.

38. Întrucât elementele constitutive ale acestor încălcări nu sunt armonizate la nivelul Uniunii¹⁴, acestea sunt determinate de statele membre¹⁵, la fel ca sancțiunile aplicabile unor astfel de încălcări.

39. Sistemul de schimb de informații instituit de directivă nu se aplică, așadar, în completarea măsurilor care ar fi fost luate de Uniune în vederea armonizării elementelor constitutive ale anumitor încălcări și a sancțiunilor acestora, ci numai pentru a permite o mai bună aplicare a normelor de circulație rutieră definite în mod autonom de fiecare dintre statele membre.

40. Astfel cum arată examinarea conținutului directivei, unicul obiect al acesteia este instituirea unui sistem care să permită autorităților competente din statele membre în materie represivă să schimbe informații în domeniul încălcărilor normelor de circulație. Este vorba, așadar, despre punerea la dispoziția autorităților naționale însărcinate să asigure respectarea normelor naționale de circulație

10 — A se vedea în acest sens Labayle, H., „Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général”, *Jurisclasseur Europe*, fascicula 2625, 2012, punctul 9.

11 — JO 1999, C 19, p. 1.

12 — Punctul 6.

13 — Punctul 15.

14 — Trebuie să se remarce totuși existența, în ceea ce privește nefolosirea centurii de siguranță, a Directivei 91/671/CEE a Consiliului din 16 decembrie 1991 de apropiere a legislațiilor statelor membre privind utilizarea obligatorie a centurii de siguranță în vehiculele cu o capacitate mai mică de 3,5 tone (JO L 373, p. 26, Ediție specială, 07/vol. 2, p. 99), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2003/20/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 aprilie 2003 (JO L 115, p. 63, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 127).

15 — Astfel cum dovedește trimiterea la dreptul statului membru în care s-a săvârșit încălcarea în definițiile conținute la articolul 3 din directivă.

rutieră a unui instrument destinat să identifice contravenienții străini. Acest instrument permite statelor membre să îmbunătățească mijloacele de care dispun în etapa investigării unei încălcări a normelor de circulație, permițându-le să obțină informațiile necesare în vederea identificării autorului încălcării în cauză și, așadar, a sancționării acesteia.

41. Punctul central al sistemului instituit pentru sprijinirea statelor membre în mai buna combatere a încălcărilor normelor de circulație se regăsește în cadrul articolelor 4 și 5 din directivă.

42. Articolul 4 din directivă se referă la procedura de schimb de informații între statele membre. Acesta prevede, la alineatul (1), că, în vederea investigațiilor privind încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră menționate la articolul 2 din directivă, statele membre permit accesul punctelor naționale de contact ale altor state membre la datele naționale privind înmatricularea vehiculelor, autorizându-le să efectueze căutări automatizate cu privire la datele privind vehiculele și la datele privind proprietarii sau deținătorii vehiculelor. Articolul 4 alineatul (2) primul paragraf din directivă precizează că aceste căutări „se efectuează de către punctul național de contact al statului membru în care s-a săvârșit încălcarea prin utilizarea unui număr de înmatriculare complet”.

43. Articolul 4 alineatul (2) ultimul paragraf din directivă prevede că „[s]tatul membru în care s-a săvârșit încălcarea utilizează, în temeiul [...] directive[i], datele obținute în scopul de a stabili cine este personal răspunzător de încălcările normelor de circulație care afectează siguranța rutieră menționate la articolele 2 și 3”.

44. Articolul 4 alineatul (4) din directivă prevede printre altele că, pentru a asigura realizarea schimbului de informații, statele membre se sprijină în special pe aplicația informatică concepută special în scopul aplicării articolului 12 din Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere¹⁶. Este vorba aici de un element care demonstrează că directiva reprezintă, în ceea ce privește încălcările normelor de circulație, prelungirea altor instrumente de cooperare polițienească, astfel cum sunt deciziile Prüm, care au ca scop în special combaterea terorismului și a criminalității transfrontaliere¹⁷. Această idee reiese și din considerentele (2), (9) și (10) ale directivei.

45. După ce persoana suspectată de săvârșirea încălcării respective a normelor de circulație a fost identificată, statul membru în care s-a săvârșit încălcarea decide dacă să inițieze sau să nu inițieze nu proceduri ulterioare. Dacă decide să inițieze astfel de proceduri, articolul 5 din directivă definește modalitățile în care se realizează informarea persoanei care a săvârșit încălcarea normelor de circulație. Conform articolului 5 alineatul (2) din directivă, scrisoarea de notificare conține „orice informații relevante, în special natura încălcării [...], locul, data și ora la care a fost săvârșită, o trimitere la dispozițiile aplicabile (inclusiv titlul acestora) din dreptul național care au fost încălcate și sancțiunea aferentă, precum și, după caz, date privind dispozitivul utilizat pentru detectarea încălcării”. Pe de altă parte, articolul 5 alineatul (3) din directivă prevede că statul membru în care s-a săvârșit încălcarea „transmite scrisoarea de informare, în scopul garantării respectării drepturilor fundamentale, în limba documentului de înmatriculare, dacă acesta este disponibil, sau în una dintre limbile oficiale ale statului membru de înmatriculare”.

16 — JO L 210, p. 1. Această decizie este asociată cu Decizia 2008/616/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind punerea în aplicare a Deciziei 2008/615 (JO L 210, p. 12). Aceste decizii sunt denumite în mod obișnuit „Decizii Prüm”.

17 — Modelul reținut de directivă se inspiră și din articolul 12 alineatul (1) primul paragraf din Decizia 2008/615, care prevede că, „[i]n vederea prevenirii și cercetării infracțiunilor și în cursul cercetării altor infracțiuni care sunt de competența instanțelor judecătorești sau a parchetelor din statul membru care efectuează căutarea, precum și în cursul menținerii siguranței publice, statele membre autorizează punctele naționale de contact ale altor state membre [...] să aibă acces la următoarele date naționale privind înmatricularea vehiculelor [...]:

(a) datele privind proprietarii sau, după caz, utilizatorii și
(b) datele privind vehiculele”.

46. Articolele 4 și 5 din directivă introduc astfel un mecanism tipic de cooperare polițienească, și anume un sistem de schimb de informații între autoritățile competente în materie represivă, având ca scop finalizarea anchetelor poliției privind încălcarea normelor de circulație și sancționarea acestor încălcări, prin identificarea persoanelor răspunzătoare.

47. Jurisprudența Curții include indicații care permit stabilirea elementelor care țin de cooperarea polițienească. Astfel, în Hotărârea din 10 februarie 2009, Irlanda/Parlamentul European și Consiliul¹⁸, Curtea a indicat, în ceea ce privește Directiva 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele de comunicații publice și de modificare a Directivei 2002/58/CE¹⁹, că această directivă „reglementează [...] operațiuni care sunt independente de punerea în aplicare a vreunei eventuale acțiuni de cooperare polițienească și judiciară în materie penală”. Curtea remarcă, în această privință, că „[a]ceasta nu armonizează nici chestiunea accesului la date al autorităților naționale competente în materie de aplicare a legii, nici pe aceea referitoare la utilizarea și la schimbul acestor date între aceste autorități” și remarcă faptul că aceste chestiuni „intră, în principiu, în domeniul de aplicare al titlului VI din Tratatul UE”²⁰.

48. În plus, în Hotărârea din 26 octombrie 2010, Regatul Unit/Consiliul²¹, Curtea a relevat faptul că Decizia 2008/633/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind accesul la Sistemul de informații privind vizele (VIS) în vederea consultării de către autoritățile desemnate ale statelor membre și de către Oficiul European de Poliție (Europol) în scopul prevenirii, depistării și cercetării infracțiunilor de terorism și a altor infracțiuni grave²² „urmărește obiective care fac, ca atare, obiectul cooperării polițienești”²³. Referitor la conținutul Deciziei 2008/633, Curtea a remarcat că aceasta „privește atât modalitățile de desemnare de către statele membre a autorităților responsabile cu securitatea internă autorizate să consulte VIS, cât și condițiile de acces, de comunicare și de păstrare a datelor utilizate în scopurile sus-menționate”²⁴. Aceasta deduce în consecință că „dispozițiile acestei decizii pot fi, în principiu, apreciate în sensul organizării unei forme de cooperare polițienească”²⁵. Curtea s-a sprijinit pe aceste elemente privind scopul și conținutul Deciziei 2008/633 pentru a considera că, în ceea ce privește alegerea temeiului juridic, decizia intră sub incidența domeniului cooperării polițienești, chiar în eventualitatea în care ar constitui în același timp o măsură rezultată din dispozițiile acquis-ului Schengen privind politica comună în materie de vize²⁶.

49. În opinia noastră, indicațiile astfel conținute în Hotărârile Irlanda/Parlamentul European, precum și Consiliul și Regatul Unit/Consiliul, menționate anterior, permit să se considere că directiva ține de domeniul cooperării polițienești și că a fost adoptată în mod corect în temeiul articolului 87 alineatul (2) TFUE.

50. Pe de altă parte, este util să se remarce că, în măsura în care este vorba despre o cooperare polițienească în temeiul articolului 87 TFUE, articolul 7 din directivă, referitor la protecția datelor, prevede aplicarea Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală²⁷ în ceea ce privește datele prelucrate în cadrul sistemului de schimb de informații prevăzut de directivă.

18 — C-301/06, Rep., p. I-593.

19 — JO L 105, p. 54, Ediție specială, 13/vol. 53, p. 51.

20 — Punctul 83 din această hotărâre.

21 — C-482/08, Rep., p. I-10413.

22 — JO L 218, p. 129.

23 — Punctul 50 din această hotărâre.

24 — Punctul 51 din hotărârea menționată.

25 — *Idem*.

26 — Punctele 67 și 68 din Hotărârea Regatul Unit/Consiliul, menționată anterior.

27 — JO L 350, p. 60.

51. În sfârșit, din interpretarea articolului 11 din directivă se confirmă că instituirea unui sistem de schimb de informații privind încălcările normelor de circulație definite de statele membre constituie componenta principală a directivei. Acest articol invocă măsuri care ar putea fi adoptate de Uniune în viitor, precum norme comune pentru echipamentele automate de control și pentru proceduri sau chiar pentru armonizarea normelor de circulație. Cu toate acestea, dreptul Uniunii nu se află în acest stadiu, ceea ce împiedică înțelegerea sistemului de schimb de informații implementat prin directivă ca o măsură de completare a măsurilor de armonizare a normelor de circulație rutieră adoptate de Uniune în cadrul politicii comune în domeniul transporturilor. Cu alte cuvinte, acest sistem nu reprezintă o măsură accesorie altor măsuri adoptate de legiuitorul Uniunii în cadrul politicii comune în domeniul transporturilor. În consecință, obiectul sistemului menționat nu este de a garanta eficacitatea deplină a normelor adoptate de Uniune în acest domeniu. Pe de altă parte, am indicat anterior că directiva nu realizează nici armonizarea elementelor constitutive ale încălcărilor normelor de circulație, nici a sancțiunilor aplicabile, care rămân de competența statelor membre. Din aceste motive, nu considerăm că un raționament inspirat din cel elaborat de Curte în Hotărârea din 13 septembrie 2005, Comisia/Consiliul²⁸, și în Hotărârea din 23 octombrie 2007, Comisia/Consiliul²⁹, poate să justifice recurgerea la articolul 91 alineatul (1) litera (c) TFUE ca temei juridic al directivei. Remarcăm, în plus, că aceste hotărâri au intervenit în contextul juridic care prelua anterior Tratatului de la Lisabona, acest context fiind marcat de prioritatea pe care articolul 47 UE o acorda temeiurilor juridice referitoare la politicile sectoriale.

52. Sistemul de schimb de informații privind încălcările normelor de circulație instituit prin directivă, ca instrument de cooperare polițienească independent de orice măsură de armonizare a încălcărilor și a sancțiunilor adoptată de Uniune în cadrul politicii comune în domeniul transporturilor, intră astfel, în opinia noastră, sub incidența articolului 87 alineatul (2) TFUE.

53. Această analiză este contestată de Comisie cu argumentul că articolul 87 TFUE este rezervat cooperării polițienești privind infracțiunile calificate ca atare în drepturile statelor membre. Astfel, în măsura în care încălcările normelor de circulație intră atât sub incidența dreptului administrativ, cât și a dreptului penal al statelor membre³⁰, articolul 87 TFUE nu poate să constituie temeiul juridic corect al unui sistem de schimb de informații privind aceste încălcări.

54. Nu împărtășim opinia Comisiei, din mai multe motive.

55. În primul rând, chiar titlul capitolului 5 din titlul V din partea a treia a Tratatului FUE, care este limitat la cooperarea polițienească, fără o indicație expresă că această cooperare nu privește decât materia penală, nu este un argument suficient pentru concepția restrictivă a Comisiei cu privire la domeniul de aplicare al articolului 87.

56. În ceea ce privește textul articolului 87 alineatul (1) TFUE, acesta este deosebit de larg în măsura în care indică faptul că „Uniunea instituie o cooperare polițienească care implică *toate autoritățile competente din statele membre*”³¹. Mențiunea conform căreia aceste autorități includ „serviciile de poliție, serviciile vamale și [cele]alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor”, exprimă ideea că aceste servicii nu sunt indicate decât cu

28 — C-176/03, Rec., p. I-7879.

29 — C-440/05, Rec., p. I-9097.

30 — A se vedea în acest sens considerentele (6) și (8) ale directivei.

31 — Sublinierea noastră.

titlu de exemplu, fără ca lista să fie exhaustivă. Pe de altă parte, astfel cum reiese din alte versiuni lingvistice ale dispoziției respective, referirea la infracțiuni pare să fie legată doar de „alte servicii specializate de aplicare a legii”, fără a privi serviciile de poliție și serviciile vamale și cu atât mai puțin „toate autoritățile competente ale statelor membre”³².

57. Din interpretarea articolului 87 alineatul (1) TFUE rezultă că nu este, așadar, în niciun caz exclus ca o cooperare polițienească întemeiată pe această dispoziție să poată fi dezvoltată între autorități care nu au rolul de a pune în aplicare dreptul penal în statele membre, dacă acestea au misiuni care țin de domeniul polițienesc în sens larg, indiferent dacă este vorba despre poliția administrativă sau despre cea judiciară³³. Cu alte cuvinte, cooperarea polițienească avută în vedere la articolul 87 alineatul (1) TFUE trebuie înțeleasă de o manieră funcțională, și anume în sensul că se raportează la cooperarea între autoritățile statelor membre însărcinate cu prevenirea, cu detectarea și cu sancționarea încălcărilor.

58. În consecință, este eronat să afirmăm, astfel cum a afirmat Comisia, că textul acestui articol este un temei suficient pentru concepția formală pe care a reținut-o din domeniul de aplicare al articolului 87 TFUE, și anume că acesta nu ar privi decât infracțiunile calificate ca atare în diferitele sisteme de drept național ale statelor membre.

59. Analiza altor acte ale Uniunii care au ca obiect schimbul de informații în domeniul cooperării polițienești militează de asemenea în favoarea unei abordări funcționale, în virtutea căreia această cooperare vizează mai larg menținerea ordinii publice și combaterea încălcărilor, fără o limitare expresă la infracțiunile calificate ca atare în dreptul național al statelor membre.

60. Pe lângă articolul 12 alineatul (1) primul paragraf din Decizia 2008/615, la care ne-am referit anterior³⁴, potrivit căruia căutarea automatizată a datelor privind înmatricularea vehiculelor se efectuează „[î]n vederea prevenirii și cercetării infracțiunilor și în cursul cercetării altor infracțiuni care sunt de competența instanțelor judecătorești sau a parchetelor din statul membru care efectuează căutarea, precum și în cursul menținerii siguranței publice”, putem cita și Decizia 2009/917/JAI a Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind utilizarea tehnologiei informației în domeniul vamal³⁵, care prevede, la articolul 1 alineatul (2), că „[o]biectivul sistemului de informații al vămilor [...] este acela de a ajuta la prevenirea, investigarea și urmărirea penală a încălcărilor grave ale legislațiilor naționale, întărind, printr-o mai rapidă difuzare a informațiilor, eficacitatea procedurilor de cooperare și de control ale autorităților vamale ale statelor membre”.

61. În al doilea rând, concepția formală reținută de Comisie prezintă un număr de inconveniente. În primul rând, aceasta intră în conflict cu exigența de uniformitate a aplicării dreptului Uniunii, antrenând o eterogenitate în spațiu și timp a aplicării mecanismelor de cooperare polițienească, precum cel prevăzut de directivă. În fapt, aplicarea unui astfel de mecanism s-ar face, în consecință, în funcție de calificarea la nivel național a fiecăreia dintre încălcările prevăzute la articolul 2 din directivă. Pe de altă parte, calificările reținute de statele membre pot varia în timp, ceea ce conduce la

32 — A se vedea în special versiunile în limba germană și engleză ale articolului 87 alineatul (1) TFUE:
„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden”;
„The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences”.

33 — A se vedea, în favoarea unei definiții funcționale a cooperării polițienești, De Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, fascicula 2680, 2010, punctul 5.

34 — A se vedea nota de subsol de la p. 17.

35 — JO L 323, p. 20.

incertitudinea domeniului de aplicare al directivei. În plus, în interiorul unui stat membru, calificarea unei încălcări a normelor de circulație poate evolua în cursul procedurii, o contravenție putând astfel să devină infracțiune, de exemplu în eventualitatea în care contravenientul nu plătește amenda aplicată.

62. Limitarea domeniului de aplicare al articolului 87 TFUE la infracțiunile calificate ca atare în sistemele de drept național ale statelor membre conduce de asemenea la reducerea semnificativă a efectului util al acestui articol. Dacă urmăm teza Comisiei, nu numai că acesta nu poate fi utilizat atunci când o cooperare polițienească contribuie la un interes general ce intră sub incidența unei politici sectoriale, ci, în plus, aplicarea acestuia ar fi limitată la încălcările care țin în mod formal de dreptul penal al tuturor statelor membre.

63. Precizăm, în această privință, că reținerea unei abordări funcționale a domeniului de aplicare al articolului 87 TFUE permite asigurarea efectului util al acestuia, fără a compromite, contrar afirmațiilor Comisiei, efectul util al articolului 91 alineatul (1) litera (c) TFUE. Această ultimă prevedere va putea sta la baza unui număr mare de acte care să contribuie la îmbunătățirea siguranței rutiere, precum acte privind caracteristicile și întreținerea drumurilor, controlul tehnic al vehiculelor, timpul de lucru și formarea conducătorilor auto ori privind apropierea normelor de circulație.

64. În al treilea rând, chiar dacă ar trebui considerat că cooperarea polițienească ce intră sub incidența articolului 87 TFUE privește exclusiv materia penală, această din urmă noțiune ar trebui definită, în orice caz, de manieră funcțională, iar nu de manieră formală prin referire la calificările naționale, astfel cum este susținut de Comisie. O astfel de abordare funcțională se impune atât pentru exigențele de uniformitate a aplicării dreptului Uniunii pe care le-am menționat anterior, cât și pentru a asigura eficacitatea cooperării polițienești instituite. Din această perspectivă, o cooperare polițienească în legătură cu încălcările care dau naștere la sancțiuni ce au în același timp caracter punitiv și disuasiv se poate întemeia pe articolul 87 TFUE. În consecință, trebuie luată în considerare „finalitatea represivă”³⁶ a sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării normelor de circulație, mai degrabă decât apartenența acestor încălcări și sancțiuni la dreptul penal al statelor membre.

65. Estimăm, în această privință, că abordarea funcțională reținută de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru a defini ce ține de materia penală în cadrul articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 2950, poate servi ca sursă de inspirație pentru definirea domeniului de aplicare al articolului 87 TFUE. Ne referim în special la Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului Öztürk c. Germania din 21 februarie 1984³⁷, care se referă la încălcări ale normelor de circulație. Urmând această abordare funcțională, este neîndoielnic că încălcările normelor de circulație enumerate la articolul 2 din directivă au caracter penal în măsura în care dau naștere, în statele membre, la sancțiuni care au în același timp caracter punitiv și disuasiv. Așadar, nu este important dacă aceste sancțiuni țin de dreptul administrativ represiv sau de dreptul penal al statelor membre.

66. În al patrulea rând, concepția formală reținută de Comisie prezintă inconvenientul major de a exclude un întreg domeniu de delincvență din sfera cooperării în materie polițienească, în cauză delincvența rutieră. În fapt, această formă de delincvență este deseori caracterizată de încălcări relativ „minore”³⁸ care nu țin în mod necesar de dreptul penal al statelor membre, dar care pot da naștere, din motive de eficacitate, la aplicarea unei sancțiuni de către o autoritate administrativă, iar nu de

36 — Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, punctul 39).

37 — Seria A nr. 73, în special § 53-56.

38 — Reluăm aici calificativul utilizat de legiuitorul Uniunii, în special în ceea ce privește încălcările curente ale normelor de circulație, pe de o parte, în Directiva 2010/64/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 octombrie 2010 privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale [JO L 280, p. 1; a se vedea considerentul (16) și articolul 1 alineatul (3)] și, pe de altă parte, în Directiva 2012/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 mai 2012 privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale [JO L 142, p. 1; a se vedea considerentul (17) și articolul 2 alineatul (2)].

către o instanță competentă în materie penală. Or, nimic nu indică faptul că autorii Tratatului FUE ar fi avut intenția de a limita domeniul de aplicare al articolului 87 alineatul (2) litera (a) TFUE la încălcările care, în funcție de gravitate, țin de dreptul penal al statelor membre, iar nu de dreptul administrativ represiv.

67. De altfel, relevăm faptul că, deși fac parte atât din dreptul administrativ represiv, cât și din dreptul penal al statelor membre, încălcările normelor de circulație sunt deja integrate în acte de drept derivat adoptate în cadrul cooperării judiciare în materie penală. În acest sens, este interesant să ne referim la Decizia-cadru 2005/214, pe care am evocat-o anterior³⁹, care completează sistemul de schimb de informații instituit prin directivă.

68. În considerentul (4) al acestei decizii-cadru se precizează că „[s]ub incidența acestei decizii-cadru ar trebui [...] să intre sancțiuni financiare impuse pentru infracțiuni rutiere”. Potrivit articolului 5 alineatul (1) din decizia-cadru menționată, domeniul de aplicare al acesteia acoperă în special infracțiunile privind o „conduită contrară normelor de trafic rutier”. Or, Decizia-cadru 2005/214 nu subordonează recunoașterea reciprocă a sancțiunilor financiare aplicate pentru încălcări ale normelor de circulație condiției ca aceste încălcări să țină formal de dreptul penal al statelor membre.

69. În cauza Baláž⁴⁰, aflată pe rolul Curții, Comisia susține, cu toate acestea, o abordare formală similară celei pe care o avansează în prezenta acțiune. Această cauză privește interpretarea noțiunii „instanță judecătorească cu competență specială în materie penală” de la articolul 1 litera (1) punctul (iii) din Decizia-cadru 2005/214. Conform acestei dispoziții, care privește în special încălcările normelor de circulație, decizia care trebuie să facă obiectul recunoașterii reciproce este definită drept „o decizie definitivă care impune plata unei sancțiuni financiare de către o persoană fizică sau juridică, atunci când decizia a fost luată de [...] o autoritate a statului emitent, alta decât o instanță judecătorească, pentru acte incriminate de dreptul intern al statului emitent, constituind încălcări ale normelor de drept, *cu condiția ca persoana în cauză să fi avut posibilitatea judecării cauzei sale de către o instanță judecătorească cu competență specială în materie penală*”⁴¹. În observațiile sale, Comisia invocă faptul că respectiva condiție prevăzută în dispoziția menționată este îndeplinită în cazul în care persoana interesată are posibilitatea de a sesiza cu cauza sa o instanță judecătorească care se pronunță asupra infracțiunilor calificate ca atare în mod formal de statele membre. În Concluziile prezentate la 18 iulie 2013 în cauza Baláž, citată anterior, avocatul general Sharpston apreciază că interpretarea propusă de Comisie nu poate fi reținută, considerând, în esență, că o astfel de interpretare ar intra în conflict cu intenția legiuitorului Uniunii de a include în mecanismul de recunoaștere reciprocă sancțiunile financiare, indiferent dacă încălcările cu privire la care se aplică sunt calificate drept „penale” în statele membre în cauză⁴². Această analiză reia abordarea funcțională pe care o susținem în prezenta acțiune.

70. Pentru a rezuma, Decizia-cadru 2005/214, precum și directiva exprimă voința legiuitorului Uniunii de a reține, în materie de cooperare polițienească și judiciară, o abordare funcțională a materiei penale, pentru ca eficacitatea mecanismelor de cooperare să nu depindă de diferențele existente între sistemele și tradițiile juridice ale statelor membre. Regăsim aceeași idee în Directiva 2011/99/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind ordinul european de protecție⁴³.

39 — A se vedea punctul 23 din prezentele concluzii.

40 — C-60/12.

41 — Sublinierea noastră.

42 — A se vedea punctele 52-54 din concluzii.

43 — JO L 338, p. 2. A se vedea în special considerentele (3), (8), (10) și (20) ale acestei directive.

71. Mai multe indicații incluse în Programul de la Stockholm, adoptat de Consiliul European în 2010⁴⁴, se opun de asemenea concepției formale reținute de Comisie. Astfel, relevăm că, la punctul 3.1.1., intitulat „Dreptul penal”, Consiliul European indică faptul că „[r]ecunoașterea reciprocă ar putea să se extindă la toate tipurile de hotărâri și decizii de natură judiciară, care ar putea fi, în funcție de sistemul juridic, penale sau administrative”. La același punct consacrat dreptului penal, Consiliul European invită Comisia „să pregătească un studiu cuprinzător privind obstacolele juridice și administrative existente în calea aplicării transfrontaliere a sancțiunilor și deciziilor administrative în cazul infracțiunilor legate de traficul rutier și să prezinte, acolo unde este necesar, noi inițiative legislative și nelegislative pentru îmbunătățirea siguranței rutiere în cadrul Uniunii”. Aceste indicații demonstrează, în opinia noastră, pe de o parte, că obiectivul de îmbunătățire a siguranței rutiere în cadrul Uniunii face parte integrantă din construirea unui spațiu de libertate, securitate și justiție și, pe de altă parte, că mecanismele de cooperare și de recunoaștere reciprocă în materie penală sunt susceptibile, într-o abordare funcțională, de a se aplica încălcărilor normelor de circulație care fac obiectul unor sancțiuni în cadrul dreptului administrativ represiv al statelor membre.

72. Pe de altă parte, însăși Comisia, în Comunicarea către Parlamentul European și Consiliu din 10 iunie 2009, intitulată „Un spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor”⁴⁵, indică, în raționamentele consacrate recunoașterii reciproce în materie penală, că aceasta „trebuie să se extindă și la alte tipuri de hotărâri care, conform statelor membre, pot avea fie caracter penal, fie administrativ”. În această privință, Comisia arată în special că „anumite amenzi, a căror natură penală sau administrativă variază în funcție de statele membre, trebuie să poată fi executate între state, în special în scopul de a spori siguranța rutieră și, mai general, în scopul de a asigura respectarea politicilor Uniunii”⁴⁶.

73. Deducem din toate aceste elemente că sancționarea încălcărilor normelor de circulație poate face obiectul mecanismelor de cooperare polițienească și judiciară în materie penală în temeiul dispozițiilor Tratatului FUE privind spațiul de libertate, securitate și justiție, indiferent dacă aceste încălcări țin de dreptul administrativ represiv sau de dreptul penal al statelor membre.

74. În concluzie, este util să precizăm că reținerea unei abordări funcționale referitor la ceea ce ține de materia penală în cadrul cooperării polițienești și al cooperării judiciare nu implică dispariția oricărei abordări formale. Astfel cum am precizat, recurgerea la o abordare funcțională este necesară pentru a asigura eficacitatea și aplicarea uniformă a mecanismelor de cooperare polițienească sau judiciară privind încălcări și sancțiuni a căror calificare nu a făcut obiectul unor măsuri de armonizare la nivelul Uniunii și care țin, în consecință, în funcție de sistemele și tradițiile juridice ale statelor membre, de dreptul administrativ sau de dreptul penal al acestora.

75. În schimb, abordarea formală continuă să prezinte relevanță deoarece, în temeiul articolului 83 alineatele (1) și (2) TFUE, Uniunea decide stabilirea unor reguli minimale privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domeniile menționate la aceste alineate. În această situație, armonizarea calificării formale a încălcărilor drept infracțiuni este impusă expres. Noțiunea de infracțiune trebuie, așadar, înțeleasă în sens formal, fără risc de eterogenitate între statele membre, deoarece acestea sunt constrânse să dea aceeași calificare unei încălcări determinate.

II – Concluzie

76. Având în vedere argumentele prezentate, propunem Curții:

— să respingă acțiunea și

44 — Programul de la Stockholm – O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora (JO 2010, C 115, p. 1).

45 — COM(2009) 262 final.

46 — Punctul 3.1.

- să oblige Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată, Regatul Belgiei, Irlanda, Ungaria, Republica Polonia, Republica Slovacă, Regatul Suediei și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord urmând să suporte propriile cheltuieli de judecată.